

Zitting 1982–1983

17712

Nadere wijziging van de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Kinderbijslagwet (beëindiging met ingang van 1 januari 1983 van de bijdragen van het Rijk aan het Ouderdomsfonds en het Algemeen Kinderbijslagfonds, alsmede vaststelling van die bijdragen over enige voorgaande jaren)

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 april 1983

De noodzaak om de omvang van de collectieve uitgaven terug te dringen wordt blijkens het voorlopig verslag op dit wetsontwerp door een meerderheid van de Tweede Kamer niet in twijfel getrokken. Dat de huidige economische situatie als uiterst zorgwekkend kan worden gekarakteriseerd, wordt door alle fracties onderkend. De leden van de C.D.A.-fractie spreken dan ook van een noodzakelijke maatregel. Ook de leden van de V.V.D.-fractie geven hun goedkeuring aan de voorliggende wettelijke maatregel. De S.G.P.-fractie acht deze maatregel onvermijdelijk, terwijl de R.P.F.-fractie begrip kan opbrengen voor de terugtrekking van de rijksbijdragen. De leden van de P.v.d.A.- en van de P.P.R.-fractie hebben bezwaren tegen het wetsontwerp, terwijl de fractie van D'66 haar eindoordeel nog in beraad houdt.

Financiering sociale zekerheid

Door een aantal fracties zijn opmerkingen gemaakt over de financiering van de sociale zekerheid in het algemeen. Zo vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie wanneer de Regering een standpunt inneemt over de wenselijke verdeling tussen rijksbijdragen en premies. Deze leden willen een gedegen discussie voeren over de vraag, wie de lasten van het sociale zekerheidsstelsel moeten dragen. De C.D.A.-fractie, die met enige ongerustheid kennis had genomen van de gevolgen van de premieverschuiving voor de koopkrachtontwikkeling van de werknemers, erkent het uitgangspunt dat de lasten voor het bedrijfsleven zo min mogelijk mogen stijgen, maar ziet hierin meer een aansporing snel voortgang te maken met de stelselwijziging van de sociale zekerheid.

Voor de fractie van D'66 heeft de voorgestelde maatregel ingrijpende betekenis, niet alleen voor de omvang van het financieringstekort, maar evenzeer voor de structuur en opzet van het stelsel van sociale zekerheid. Volgens de leden van deze fractie mag niet worden volstaan met een verwijzing naar het financieringstekort als enig en afdoend argument om de terugtrekking van rijksbijdragen te rechtvaardigen. De financiering slaat terug op de verdeling van de verantwoordelijkheid om aan iedereen een redelijk bestaan te bieden en dient in de discussie over een nieuw stelsel van sociale zekerheid aan de orde te komen.

Voor het antwoord op de vraag hoever de overheidsverantwoordelijkheid reikt, kunnen volgens deze fractie niet alleen financiële argumenten een rol spelen. Ook de S.G.P.-fractie wijst erop dat het doel niet op voorhand elk middel rechtvaardigt. De leden van de R.P.F.-fractie vragen de Regering naar haar visie voor de lange termijn.

De terugtrekking van de rijksbijdragen is in de memorie van toelichting alleen gemotiveerd met de noodzaak de collectieve uitgaven en daarmee het financieringstekort van de overheid terug te dringen. Opgemerkt is dat aan de beëindiging van de rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds en het Algemeen Kinderbijslagfonds geen argumenten kunnen worden ontleend over een wenselijke verdeling tussen rijksbijdragen en premies in de financiering van de sociale zekerheid. Aan de terugtrekking ligt dan ook geen gewijzigde principiële visie op de taak van de overheid en de burger ten grondslag, zoals de leden van de R.P.F.-fractie zich afvragen.

Het is evenwel wenselijk dat op korte termijn een fundamentele discussie wordt gevoerd over de financiering van de sociale zekerheid. Een toenemend en blijvend beroep op de sociale verzekeringsuitkeringen noopt tot een herbezinning op de uitgangspunten van de bekostiging van de sociale verzekering. In de verzekeringsgedachte staat de premieheffing centraal, hoewel dit niet altijd een strakke relatie tussen premieplicht en uitkeringsrecht impliceert. De premieplicht voor verschillende groepen is daardoor nogal gevarieerd. Het accent in de financiering van de verzekeringen is beduidend verschoven van equivalentie naar solidariteit. Behalve de versterking van het inkomenspolitieke aspect, is ook de betekenis van de premieheffing voor de loonkostenontwikkeling in het bedrijfsleven en daarmee voor de werkgelegenheid een grotere rol in het beleid gaan spelen. Dit heeft geleid tot wijzigingen in de verdeling van de premielast over werkgever en werknemer.

Het in de memorie van toelichting gegeven verloop van de rijksbijdragen over de afgelopen jaren laat zien, dat de financiering uit de algemene middelen niet is ingegeven geweest door een fundamentele veranderde visie op de financiering van de sociale zekerheid. Zaken als de loonkostenontwikkeling in het bedrijfsleven, omvang van het financieringstekort, koopkrachtontwikkeling, premie- en belastingdruk hebben de financieringswijze wisselend beïnvloed.

De financiering kan niet los worden gezien van de uitkeringskant van de sociale zekerheid. Ik zal bij de herziening van het stelsel van sociale zekerheid de financiering daarvan dan ook betrekken. Uit mijn betoog kan – in antwoord op een vraag van de fractie van D'66 – niet worden afgeleid, dat in de voorgestelde maatregel de toekomstige verdeling van lasten van de sociale zekerheid al besloten ligt.

De leden van de R.P.F.-fractie vragen nog hoe met name de AOW-pensioenen in de toekomst uitsluitend op grond van premieheffing veilig kunnen worden gesteld. Zij verwijzen naar het relatief groot aantal AOW-gerechtigden aan het eind van deze eeuw.

In het recente verleden heb ik reeds gewezen op de gevolgen van de vergrijzing op de financierbaarheid van de AOW. Mijn opmerkingen hadden tot doel erop te wijzen, dat deze problematiek geen kwestie is die tegen de eeuwwisseling speelt, maar reeds nu moet worden aangepakt. De vergrijzingsproblematiek is echter nog onvoldoende onderzocht om op korte termijn met concrete voorstellen op het terrein van de financiering te komen. Wel zal nu het onderzoek hiernaar op gang worden gebracht.

Aard en omvang van de rijksbijdragen

De leden van de V.V.D.-fractie vragen naar een nadere specificatie van het resterende bedrag aan rijksbijdragen van ca. f3,6 mld. in de sociale fondsen. Onderstaande tabel geeft deze nadere specificatie.

Reden van rijksbijdrage	Totaal bedrag in mln. gls.	Fondsen waaraan deze rijksbijdrage wordt verleend
Premievrijstellings- en reductie-regeling volksverzekeringen	260	AOW—AWW—AKW—AAW—AWBZ
Premiereducties ziektekosten-verzekeringen	1745	ZFW-bej.—ZFW-vr.
Uitkeringen vroeggehandicapten en toeslagen	805	AAW—IW
Geïndexeerde rijksbijdragen	870	ZFW-bej. AWBZ
Totaal	3680	

In bovenstaande tabel is niet verwerkt f 200 mln. terugtrekking rijksbijdrage AWBZ in het kader van het regeerakkoord.

Voorts moet nog worden opgemerkt dat, in verband met de verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen per 1 januari 1983 met 1%, de fondsen voor de kosten daarvan via een rijksbijdrage zijn gecompenseerd. Een besluit daartoe is genomen na indiening van het voorliggende wetsontwerp. Deze rijksbijdragen zijn niet in bovenstaand schema begrepen en zijn als volgt verdeeld:

AOW : f 190 mln.
 AKW : f 150 mln.
 AAW : f 75 mln.
 WAO : f 55 mln.

Hieruit blijkt dus al, en dit in antwoord op vragen van de S.G.P.-fractie, dat met de beëindiging van de wettelijke rijksbijdrage geen definitieve keuze is gemaakt, maar alleen een wijziging is aangebracht in het instrumentarium. Financiering door middel van rijksbijdragen blijft mogelijk buiten wettelijke bepalingen in de sociale verzekeringswetten om, nl. via artikelen op de rijksbegroting.

De leden van laatstgenoemde fractie merken voorts op, dat in dit wetsontwerp de rijksbijdragen met betrekking tot de premievrijstellings- en reductieregeling, de gemoedsbezwaren en de vroeg-gehandicapten in de AAW buiten beschouwing zijn gebleven.

Het is juist, dat tot op dit moment de genoemde rijksbijdragen niet in de beleidsvoornemens zijn betrokken. Dit houdt echter geen definitieve beslissing voor de toekomst in. Bij nieuwe ombuigingen in de toekomst zal opnieuw bekeken moeten worden, in hoeverre het effect van deze ombuigingen direct ten goede moet komen aan de sociale fondsen of ten gunste moet worden gebracht van het financieringstekort.

Voorts informeerden deze leden welke rijksbijdragen verder nog als mogelijkheid van bezuiniging ter discussie zijn geweest, naast of tegenover de nu gekozen bijdragen.

Het antwoord op deze vraag luidt dat geen andere rijksbijdragen ter discussie hebben gestaan. Wellicht ten overvloede wil ik er nog op wijzen dat het terugtrekken van rijksbijdragen uit de sociale verzekeringen op zich zelf geen bezuiniging op de collectieve lasten inhoudt. De terugtrekking van de rijksbijdragen zorgt er slechts voor dat de effecten van de ombuigingen in de sociale zekerheid neerslaan op de rijksbegroting en niet in de fondsen.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen zich in dit verband nog af op welke termijn en op welke wijze de resterende rijksbijdragen in de sociale fondsen tot nul verminderd kunnen worden.

Technisch is het mogelijk om de rijksbijdragen in één keer tot nul af te bouwen. Gedeeltelijke wetswijziging is daarvoor overigens wel vereist. Dit zou zonder premieverhogingen tot stand gebracht kunnen worden, indien ombuigingen worden gerealiseerd tot dezelfde omvang. Dekken ombuigingen en rijksbijdragen elkaar niet, dan zal dit leiden tot premieverhogingen, waarvan de aanvaardbaarheid getoetst zal moeten worden aan de doelstel-

lingen ten aanzien van de (netto)inkomensontwikkeling en het verloop van de loonkosten.

De leden van de D'66-fractie vragen voorts op welke wijze de Sociale Verzekeringsraad, dan wel de desbetreffende fondsbesturen, bij de voorbereiding van de maatregelen betrokken zijn geweest. De fondsbesturen zijn steeds op de hoogte gehouden van de beslissingen van het kabinet, terwijl tevens met hen overleg is gevoerd over het terugtrekkingspatroon c.q. afdrachtenpatroon van de rijksbijdrage met het oog op de liquidatieposities van de fondsen.

Premieconsequenties en fondsposities

De leden van de C.D.A.-fractie vernemen graag in welke mate de premiestijging per 1 januari 1983 een gevolg is van het terugtrekken van de rijksbijdragen AOW en AKW.

Zoals in de memorie van toelichting reeds is vermeld, leidt de terugtrekking van de rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds ad f 850 mln. tot een premiestijging in 1983 van ca. 0,45 procentpunt. Aangezien de premie AOW per 1 januari 1983 met 0,35%-punt is toegenomen, zou zonder deze terugtrekking van de rijksbijdrage een daling van de premie AOW hebben plaatsgevonden met 0,1%-punt.

De premiestijging in de AKW bedroeg per 1 januari 1983 2,6 procentpunt. Van deze stijging wordt ca. 2,2 procentpunt verklaard uit de terugtrekking van de rijksbijdrage, de resterende 0,4 procentpunt was noodzakelijk ter versterking van de vermogenspositie van het Algemeen Kinderbijslagfonds.

De leden van de fractie van de S.G.P. informeren naar de vermogenspositie van de AOW- en AKW-fondsen op dit ogenblik en naar de betekenis op langere termijn van de beoogde terugtrekking van de rijksbijdragen. Onderstaand zijn de geraamde vermogensposities ultimo 1982 en ultimo 1983 weergegeven.

Bedragen x 1 miljoen

	<i>Ultimo 1982</i>		<i>Ultimo 1983</i>	
	AOW	AKW	AOW	AKW
Normreserve	3995	130	4110	180
Feitelijke reserve	3775	-1060	4115	160
Vermogensoverschot	-220	-1190	5	-20

Op de langere termijn heeft de terugtrekking van rijksbijdragen geen effect meer op premie mutaties. Het in 1983 bereikte niveau van de premies AOW en AKW ondervindt nog slechts wijziging door endogene effecten of door ombuigingen (dus door nieuwe beslissingen).

De leden van de fractie van de P.v.d.A. willen graag vernemen waarom niet is gekozen voor een vertraagd herstel van de vermogenspositie van de fondsen, aangezien dan de premiedruk minder sterk zou zijn gestegen.

Een aantal overwegingen heeft hierbij een rol gespeeld, zoals ook al uiteengezet bij het debat over de koopkrachtontwikkeling 1983. Zoals daar reeds is opgemerkt resteert, ondanks een tekortvermindering bij een aantal fondsen, voor de totale sociale verzekeringen toch nog een aanzienlijk vermogenstekort per ultimo 1983 van f 4 mld. Bij de premiestelling per 1 januari is overigens voor ca. f 750 mln. minder ingelopen dan strikt noodzakelijk was.

Verdere tekortvergroting werd onverantwoord geacht, gezien de gevolgen die dat met zich brengt voor de premiestelling 1984 en het feit dat een groter tekort een aanvullend beslag van de sociale fondsen op de geldmarkt met zich zou brengen. Daarbij wijs ik erop dat, doordat de premiestelling

plaatsvindt op basis van ramingen, het gevaar aanwezig is dat ex post een groter tekort resulteert dan voorzien.

Werkgeverslasten

De leden van de fractie van de V.V.D. vragen aan de Regering de verzekering dat als gevolg van deze operatie de totale werkgeverspremies per saldo niet hoger zullen uitvallen.

Hoewel het ongewogen premietotaal voor werkgevers in 1983 ten opzichte van 1982 nog een geringe stijging vertoont, zullen de werkgeverslasten in termen van de loonsom naar verwachting in 1983 nagenoeg stabiliseren. Dit betekent dat, in macro-termen, de werkgevers in 1983 niet geconfronteerd worden met een stijging van de lasten voor de sociale verzekeringen. Dit wil echter niet zeggen dat dit ook voor ieder individueel bedrijf zo is. Voor de individuele bedrijven is met name hun loonstructuur bepalend voor de vraag, of ook voor hen een stabilisatie optreedt. In sommige gevallen zal sprake zijn van een lastenverlichting, in andere gevallen van een lastenverzwaring.

De leden van de fractie van D'66 vragen of althans hypothetisch gesproken kan worden van een per saldo lastenvermindering voor het bedrijfsleven. Ook de leden van de P.P.R.-fractie hebben over de loonkostenontwikkeling voor de werkgevers in dit verband een opmerking gemaakt.

In de premiesfeer is, ten gevolge van de verschuiving van een aantal werkgeverspremies naar werknemerspremies, in procenten van de loonsom ten opzichte van 1982 voor werkgevers geen stijging opgetreden van de sociale lasten. Anderzijds is ten gevolge van de terugtrekking van de rijksbijdragen het financieringstekort van het Rijk met ca. f 6,4 mld. verminderd. Hieruit mag echter niet zonder meer geconcludeerd worden dat de werkgevers per saldo in belasting en premiesfeer te zamen een lastenverlichting ondervinden. Die conclusie is afhankelijk van wat het alternatieve beleid ten aanzien van de belastingen zou zijn geweest wanneer de rijksbijdragen niet teruggetrokken zouden zijn.

De leden van de fractie van D'66 vragen naar de extra uitgaven voor de overheid als werkgever, als gevolg van de verhoging van de AOW- en AKW-premie.

Het geïsoleerde effect van de verhoging van de AOW- en AKW-premie bedraagt ca. f 950 mln. Daar staat echter tegenover dat de hogere AOW-premie via de inhoudingspost op ambtenarensalarissen een uitgavenvermindering betekent met f 150 mln. Per saldo treedt derhalve een kostenstijging bij de overheid op van f 800 mln. Met deze stijging is bij de besluitvorming ter zake rekening gehouden.

Overigens zij erop gewezen dat tegenover de terugtrekking van de rijksbijdragen deels ombuigingen stonden in dezelfde sfeer, waardoor de premies minder zijn verhoogd (en de kosten voor de overheid geringer zijn geweest) dan uit deze geïsoleerde beschouwing blijkt.

Ik neem aan dat met deze uiteenzetting ook afdoende is geantwoord op een vraag van de leden van de P.P.R. over het effect van de terugtrekking van rijksbijdragen op het financieringstekort.

De leden van de fractie van D'66 spreken van een plan van de ambtenarencentrales om voortaan de ambtenaren zelf de premies sociale verzekeringen te doen betalen, onder toezegging van de Regering af te zien van verdere bezuinigingen op de ambtenarensalarissen. In de pers zijn daarover inderdaad berichten verschenen, maar een dergelijk voorstel is tot nu toe in het centraal georganiseerd overleg in ambtenarenzaken onder leiding van de Minister van Binnenlandse Zaken niet aan de orde gesteld.

De leden van de S.G.P.-fractie hebben gevraagd of meer concreet kan worden ingegaan op de voorgenomen lastenverlichting voor het bedrijfsleven. In antwoord hierop wil ik volstaan met te verwijzen naar de notitie over het werkgelegenheidsbeleid in het kader van het te voeren financieel en sociaal-economisch beleid, die als discussienota op 28 januari jl. aan de

Stichting van de Arbeid is toegezonden. In deze ook aan de Kamer gezonden notitie is nader ingegaan op bedoelde lastenverlichtende maatregelen. Overigens zal de concrete uitwerking van de lastenverlichting nog onderwerp uitmaken van nadere besluitvorming.

Inkomenseffecten

Zowel de leden van de fractie van de S.G.P. als de leden van de fractie van de P.P.R. informeren naar het effect van de voorgenomen maatregel op de netto-inkomens. Voorts vragen zij of met deze effecten tijdens de debatten en gedachtenwisselingen eind 1982 reeds rekening gehouden is.

Aangezien in de koopkrachtplaatjes, die tijdens de debatten in december 1982 zijn verschaft, zowel rekening is gehouden met de directe effecten van de terugtrekking van de rijksbijdragen (nl. verhoging van de AOW- en AWW-premie) als met de indirecte effecten (nl. de premieverschuiving van de werkgevers naar werknemers in de WW- en WAO-premie), mag ik voor de koopkrachteffecten van de hier voorgestelde maatregel verwijzen naar die inkomensplaatjes.

Tevens stellen de leden van de fractie van D'66, dat de terugtrekking van de rijksbijdrage AOW per saldo een denivellerend effect heeft.

Zoals in de memorie van toelichting vermeld, heeft de terugtrekking van de rijksbijdrage AOW een effect van 0,45 procentpunt op de AOW-premie. Wanneer alleen naar de premieheffing gekeken wordt kan gesteld worden dat een verhoging van de AOW-premie denivellerend werkt. Dit effect moet echter niet afzonderlijk worden beoordeeld, maar dient te worden gezien in samenhang met andere door het kabinet getroffen maatregelen. Daarbij zou ik er nog op willen wijzen, dat de inkomensontwikkeling over de afgelopen jaren per saldo nog steeds een nivellerend beeld vertoont, terwijl voor 1983 tussen minimum-plus en 3 x modaal eveneens sprake is van nivellering.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wijzen erop, dat zij in het debat over het inkomensbeleid andere wegen hebben aangegeven – zoals onder meer een beperkte toepassing van de inflatiecorrectie – om het financieringstekort beheersbaar te houden en geleidelijk terug te brengen. Naar hun oordeel behoort uit een oogpunt van inkomensbeleid een dergelijke weg te worden gevolgd.

Als antwoord daarop zou ik eveneens willen verwijzen naar het debat over het inkomensbeleid. De Minister van Financiën heeft toen nl. gewezen op de lastenverzwaring die optrad voor de hogere inkomens ten gevolge van de kabinetsvoorstellen en op het feit dat om voor 4 x modaal eenzelfde negatief inkomenseffect te bereiken via een aanpassing van de inflatiecorrectie deze met ingang van 1 april op nul gesteld zou moeten worden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie ten slotte heeft het gestoord dat de voorstellen om te komen tot beëindiging van de rijksbijdragen in een zo laat stadium aan de Kamer zijn voorgelegd, dat behandeling van dit wetsontwerp bij het debat over het inkomensbeleid niet mogelijk was.

In dit verband merk ik op dat het voornemen tot terugtrekking van f6,4 mld. aan rijksbijdragen reeds is opgenomen in de Miljoenennota 1983. De effecten daarvan op de premiestellingen zijn toentertijd verwerkt in de basisprojectie van het koopkrachtbeeld 1983, zoals opgenomen in de brief van 9 december 1982 van de Ministers van Financiën, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 17 666, nr. 4). Bij de discussie over deze brief en de mogelijke koopkrachtverbetering voor 1983 is de terugtrekking dan ook expliciet aan de orde geweest.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf